I sag 242/83

angående en anmodning, som kongeriget Belgiens Cour de cassation i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

CASISSE DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES DU BÂTIMENT, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU HAINAUT

mod

SALVATORE PATTERI

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 51 og artikel 77 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juli 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), subsidiært vedrørende gyldigheden af forordningens artikel 77, stk. 2, litra b), i),

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans og dommerne G. Bosco og R. Joliet,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Salvatore Patteri, der er italiensk statsborger og i Belgien arbejdede som minearbejder fra 28. juni 1956 til 31. juli

1971, oppebærer en invalidepension, som er bevilget ham i henhold til den belgiske pensionsordning for minearbejdere; han får ligeledes en pro rata-invalidepension fra den kompetente italienske institution på grund af sit arbejde i Italien i perioden 1942-1956. Indtil 9. august 1979, da han endeligt vendte tilbage til Italien, modtog han i Belgien børnetilskud for sine tre børn, som bor sammen med ham.

Ved skrivelse af 21. september 1979 meddelte Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut, herefter benævnt »la Caisse«, Patteri, at udbetalingen af børnetilskud fra 9. august 1979 påhvilede Italien i henhold til artikel 77, stk. 2, litra b), i), i Rådets forordning af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366). I øvrigt nægtede la Caisse at imødekomme Patteri's krav om, at der i hvert fald blev udbetalt ham forskellen mellem de børnetilskud, som han skulle have udbetalt i Belgien, og de lavere børnetilskud, som han skulle have udbetalt i Italien.

Efter af have modtaget dette afslag indstævnede Patteri la Caisse for Tribunal de travail de Charleroi med påstand om betaling af forskellen mellem de belgiske børnetilskud og de italienske børnetilskud, men retten frifandt ved dom af 18. juni 1980 sagsøgte med den begrundelse, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 blot bestemmer, hvilken lovgivning der skal anvendes, og at de belgiske regler, nemlig artikel 51, stk. 3, i lovbekendtgørelse af 19. december 1939 om børnetilskud til arbejdstagere, ikke giver ret til børnetilskud til børn, der vokser op uden for kongeriget.

Patteri appellerede til Cour du travail de Mons, som i dom af 25. september 1981 fastslog, at appellanten havde ret til af la Caisse at få udbetalt et beløb svarende til forskellen mellem de børnetilskud, som han ville have fået udbetalt i henhold til den belgiske lov, hvis han havde opretholdt sin bopæl i Belgien, og de børnetilskud, som han faktisk fik udbetalt i Italien fra 9. august 1979. Denne afgørelse var begrundet med, at appellanten havde ret til belgiske børnetilskud, før han flyttede sin bopæl. Ifølge Cour du travail kan fællesskabsretten, som forfølger det i EØF-traktatens artikel 51 fastsatte formål, ikke bevirke, at en arbejdstager, som udnytter sin ret til fri bevægelighed, mister de socialsikringsydelser, som han fik i henhold til én medlemsstats lovgivning alene, idet forordning nr. 1408/71 hviler på det fundamentale princip, at dens regler skal sikre de arbejdstagere, som flytter inden for Fællesskabet, samtlige de ydelser, der er erhvervet i de forskellige medlemsstater indtil den højeste af disse ydelser. Endelig antog Cour du travail, at det fremgår af den præjudicielle fortolkning, som er givet af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 af De europæiske Fællesskabers Domstol i dommen af 12. juni 1980 (sag 733/79, *Laterza*, Sml. 1980, s. 1915), at »en ret til børnetilskud, som skal udredes af den medlemsstat, på hvis område en invalidepensionist har bopæl, [ikke] medfører, at retten til større og tidligere erhvervede børnetilskud, som det påhviler en anden

medlemsstat at udrede, bortfalder« og at »når de børnetilskud, som faktisk oppebæres i bopælsstaten, er lavere end børnetilskuddene i henhold til den anden medlemsstats lovgivning, kan arbejdstageren af sidstnævnte stats kompetente institution kræve en tillægsydelse, som svarer til forskellen mellem de to ydelser«.

La Caisse indgav kassationsanke og anførte et enkelt kassationsanbringende, som var delt i to led. Det første gik ud på, at selv om bestemmelserne i den belgiske lovbekendtgørelse om børnetilskud kun har virkninger i det omfang, disse virkninger ikke hindres af bestemmelserne i den umiddelbart anvendelige fællesskabsret, kræves det yderligere for at gøre den nationale lov uvirksom, at det konstateres, at dens virkninger faktisk hindres af en eller flere bestemmelser i fællesskabsretten, som har direkte virkninger. Ifølge kassationsappellanten er EØF-traktatens artikel 51 imidlertid blot en bestemmelse, der bemyndiger Ministerrådet til at træffe de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere betaling af ydelser til personer, der bor i medlemsstaterne. Denne artikel har ikke bemyndiget Rådet til at indføre en fælles socialsikringsordning, men kun til at vedtage de foranstaltninger, der gør det muligt at sikre en faktisk betaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere, idet disse ydelser fortsat udelukkende med hensyn til betingelser og størrelse reguleres af andre ordninger, som skaber forskellige krav over for forskellige institutioner. Derfor må bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, navnlig forordningens artikel 77, stadig ifølge kassationsappellanten, fortolkes således, at de kun skaber en umiddelbar ret til fordel for private i det omfang, det er nødvendigt for at *opnå* faktisk betaling af ydelser, hvis betingelser og størrelse fortsat udelukkende reguleres af de forskellige nationale retssystemer. Følgelig kan artikel 77 i forordning nr. 1408/71 ikke give vandrende arbejdstagere en umiddelbar ret til fra myndighederne i en medlemsstat at få udbetalt børnetilskud, som ikke *kan kræves udbetalt* i henhold til denne medlemsstats nationale lovgivning.

Kassationsanbringendets andet led går ud på, at selv hvis det antages, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at ret til børnetilskud, som skal udredes af den medlemsstat, hvor modtageren af en invalidepension bor, ikke medfører bortfald af en tidligere erhvervet ret til højere børnetilskud, som skal betales af en anden medlemsstat, og i hvert fald ikke bortfald af retten til en tillægsydelse, som svarer til forskellen mellem de to ydelser, må det i dette tilfælde konstateres, at forordningen til fordel for den begunstigede har *stiftet* en ret, som ingen af de nationale lovgivninger har indført, og at der ved forordning nr. 1408/71 herved er udøvet en videre kompetence end den, som er tildelt Rådet ved EØF-traktatens artikel 51, og som er forskellig fra denne, således at den tilsidesætter artikel 51 og følgelig er ugyldig i henhold til EØF-traktatens artikel 145, 173 og 189.

I sin redegørelse for kassationsanken har la Caisse erkendt, at man drager den

fortolkning i tvivl, som er givet i den indankede dom af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 i overensstemmelse med en fortolkning, Domstolen tidligere har givet denne bestemmelse i den førnævnte *Laterza*-dom.

Imidlertid har la Caisse gjort gældende, at nye momenter berettiger, at spørgsmålet på ny forelægges Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177. Efter la Caisse's opfattelse består disse nye momenter dels i den betragtning, at *Laterza*-dommen (ligesom andre domme om beslægtede tilfælde) har fortolket den omtvistede bestemmelse (eller bestemmelser om beslægtede tilfælde) uden henblik på den fortolkede bestemmelses gyldighed, dels i den betragtning, at EØF-traktatens artikel 51 kun giver Rådet kompetence til at udstede forordninger, der kan skabe umiddelbare rettigheder, a) for at give de berettigede de sociale ydelser ved sammenlægning af successive nationale referenceperioder (artikel 15, litra a)) og b) for at sikre faktisk betaling af ydelser, som skal udbetales i henhold til en national lovgivning, til personer, der bor på en anden medlemsstats område (artikel 51, litra b)).

Den belgiske Cour de cassation fandt i sin dom af 3. oktober 1983, at anbringendet rejste spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, som ikke synes at have været forelagt De europæiske Fællesskabers Domstol, og at disse spørgsmål burde afgøres, før Cour de cassation afsiger dom. Af disse grunde har Cour de cassation besluttet at udsætte sagen, indtil De europæiske Fællesskabers Domstol har truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

»1. Bemyndiger Rom-traktatens artikel 51 alene Ministerrådet til at træffe de foranstaltninger, der gør det muligt at sikre den faktiske betaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere, idet betingelserne for og størrelsen af disse ydelser fortsat udelukkende reguleres af særskilte lovgivninger, der skaber indbyrdes forskellige krav over for forskellige institutioner, og skal bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, navnlig artikel 77, følgelig fortolkes således, at de kun stifter en umiddelbar ret til fordel for private i det omfang, det er nødvendigt for at opnå faktisk udbetaling af ydelser, idet betingelserne for og størrelsen af disse ydelser fortsat udelukkende reguleres af de nationale lovgivninger, således at den ovennævnte bestemmelse ikke til fordel for vandrende arbejdstagere kan stifte en umiddelbar ret til betaling fra myndighederne i en medlemsstat af børnetilskud, som ikke skal betales i henhold til denne medlemsstats nationale lov?

2. Såfremt artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at retten til at få udbetalt familieydelser fra den stat, på hvis område en invalidepensionist er bosat, ikke medfører bortfald af en tidligere erhvervet ret til at få udbetalt højere ydelser fra en anden medlemsstat, eller i hvert fald til en tillægsydelse, der svarer til forskellen mellem de to ydelser, idet artiklen til fordel for den berettigede stifter en ret, som ikke er hjemlet i de nationale lovgivninger, er forordning

nr. 1408/71 da gyldig i forhold til Rom-traktatens artikel 51?«

Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens justitskontor den 25. oktober 1983.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af kassationsappellanten la Caisse ved advokat Antoine De Bruyn, advokat ved Belgiens Cour de cassation, og af advokat Michel Mahieu, Bruxelles, af kassationsindstævnte Salvatore Patteri ved fagforeningsrepræsentant D. Rossini, af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved J. Griesmar, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat F. Herbert, Bruxelles, af Rådet for de europæiske Fællesskaber ved John Carbery, konsulent i Rådets generalsekretariats juridiske tjeneste i Bruxelles, som befuldmægtiget, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved M. Seidel og E. Röder som befuldmægtigede og af Den italienske Republiks regering ved Avvocato dello Stato P. G. Ferri som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Domstolen har ligeledes besluttet i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, at henvise sagen til Domstolens første afdeling.

II — Skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Udgangspunktet i la *Caisse's* indlæg er, at selv om de to spørgsmål formelt har forskellig genstand, er det rejste problem imidlertid det samme. Det drejer sig alene om spørgsmålet, om EØF-traktatens artikel 51 har bemyndiget Rådet til at udstede forordninger, som bevirker, at vandrende arbejdstagere tillægges umiddelbar ret til af en medlemsstats myndigheder at få udbetalt børnetilskud, som ikke skal udbetales i henhold til denne medlemsstats nationale lovgivning. Formuleret helt koncist er det virkelige spørgsmål således blot, hvilket omfang den kompetence har, som er tillagt Rådet ved EØF-traktatens artikel 51.

Første del af la Caisse's indlæg — som den belgiske Cour de cassatin forsigtigt tilslutter sig — indeholder en detaljeret forklaring af, hvorfor de momenter, som la Caisse påberåber sig, faktisk er nye, som begrundelse for, at Domstolen opfordres til på ny at overveje et præjudicielt spørgsmål, der allerede tidligere er forelagt den, og til at ændre sin praksis. Om de i denne sag fremførte momenter er nye og afgørende, bør ifølge la Caisse bedømmes på baggrund af de domme, som Domstolen tidligere har afsagt på det pågældende område. Med hensyn til *Laterza*-dommen, som der udtrykkeligt henvises til i den dom, som Cour du travail de Mons afsagde den 25. september 1981, har la Caisse anført, at den er den eneste afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71, men at den begrænser sig til af fortolke denne omtvistede bestemmelse ved henvisning dels til EØF-traktatens formål, dels til selve forordningens betragtninger, nærmere bestemt dens syvende og ottende betragtning. La Caisse har anført, at den *ikke* behandler spørgsmålet om grænserne for den kompetence, der er tildelt Rådet ved EØF-traktatens artikel 51, og om den omtvistede bestemmelses eventuelle ugyldighed for

det tilfælde, at Rådet under en given fortolkning overskrider disse grænser. Derefter har la Caisse gennemgået retspraksis vedrørende forordning nr. 3/58 som ændret ved forordning nr. 1/64, og har herved erkendt, at enhver henvisning til forskellige løsninger, der er fastslået i disse retsakters gyldighedsperiode, må ske med forsigtighed. En gennemgang af dommene *Di Bella* af 17. juni 1970, sag 3/70, Sml. 1970, s. 65, *Triches* af 13. juli 1976, sag 19/76, Sml. 1976, s. 1243 og *Saieva* af 13. oktober 1976, sag 32/76, Sml. 1976, s. 1523, fører ikke til et sikkert svar på det spørgsmål, som er opstået i den foreliggende sag. Endelig har la Caisse gennemgået retspraksis vedrørende anvendelsen af forordning nr. 1408/71, nemlig først *Rossi*-dommen af 6. maj 1979, sag 100/78, Sml. 1979, s. 831, og derefter dommene *Walsh* af 22. maj 1980, sag 143/79, Sml. 1980, s. 1639, *Gravina* af 9. juli 1980, sag 807/79, Sml. 1980, s. 2205, og *Jerzak* af 12. september 1983, endnu utrykt, og den har konkluderet, at denne retspraksis heller ikke giver et sikkert svar på spørgsmålet om omfanget af de beføjelser, der er tillagt Rådet ved EØF-traktatens artikel 51. For la Caisse kunne der derfor ikke være tvivl om, at der var fremkommet nye momenter, der kunne berettige en ny undersøgelse af fortolkningen af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71.

Med hensyn til realiteten i spørgsmålet om omfanget af den bemyndigelse, som er givet Rådet ved EØF-traktatens artikel 51, har la Caisse taget udgangspunkt i det princip, at denne bestemmelse i det væsentlige har til formål at give Rådet en bemyndigelse med henblik på at indføre »en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende« fordelen ved »at indrømme og opretholde retten til nationale sociale sikringsydelser ved sammenlægning af alle referenceperioder« (artikel 51, litra a)) og »betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder« (artikel 51, litra b)). I øvrigt er den ordning, der skal indføres i henhold til EØF-traktatens artikel 51, overladt til Rådets skøn alene med det forbehold, at Rådet ikke kan erstatte de nationale ordninger med en enhedsordning og skal (og derfor afgjort kan) fravige de nationale lovgivninger på to bestemte punkter, nemlig: a) beregningen af referenceperioderne, b) den faktiske betaling af ydelser på alle medlemsstaternes områder. Ifølge la Caisse må enhver forordning, som ikke opfylder disse krav, anses for ugyldig.

La Caisse har derfor rejst følgende to spørgsmål:

»1. *Pålægger* EØF-traktatens artikel 51 Rådet at indføre bestemmelser, som bevirker, at der til fordel for de begunstigede, som ikke bor på en medlemsstats område, opretholdes ret til ydelser, der skal betales i henhold til den pågældende stats lovgivning, selv hvis denne lovgivning som betingelse for udbetaling kræver bopæl på statsterritoriet, og selv hvis bopælsstatens lovgivning også giver ret til de samme ydelser?

2. *Tillader* EØF-traktatens artikel 51 Rådet at indføre sådanne bestemmelser?«

Med hensyn til det *første* spørgsmål har la Caisse henvist til, at Domstolen har udtalt, at blandt formålene med EØF-traktatens artikler 48-51 må erindres det (negative), at vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende ikke må berøves fordelen ved en del af en medlemsstats lovgivning, en betragtning, som har foranlediget Domstolen til at statuere, at en antikumulationsregel kun skal anvendes delvis, når den suspenderede ydelse i en medlemsstat er højere end den ydelse, der udbetales i en anden medlemsstat. Det er netop på det punkt, at la Caisse opfordrer Domstolen til at tage sin stilling op til fornyet overvejelse med den begrundelse, at når en retsakt indeholder kompetencebestemmelser og selv opregner de formål, som den pågældende retsanordnende myndighed skal forfølge (i dette tilfælde Rådet), kan der ved fortolkningen af retsakten kun tages hensyn til disse formål, således som de er udtrykt. Det følger heraf, at de eneste formål, som er *pålagt* Rådet, er de to formål, som er nævnt i EØF-traktatens artikel 51, litra a) og b). Hvad nærmere angår artikel 51, litra b), som er den relevante bestemmelse her, er det eneste formål, som den *pålægger* Rådet, at indføre en ordning, som til fordel for vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende opretholder retten til betaling af ydelser, som skal udbetales i henhold til den nationale lovgivning, selv når de begunstigede bor på en anden medlemsstats område.

La Caisse har i fortsættelse af sit ræsonnement fremdraget forskelle mellem det tilfælde, der er omhandlet i artikel 77, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71, og det tilfælde, der er nævnt i samme forordnings artikel 77, stk. 2, litra b). Den første bestemmelse, som ikke kritiseres af la Caisse, er Rådets logiske opfyldelse af sin *forpligtelse* til at påse, at når der består en ret til en ydelse i henhold til én medlemsstats lovgivning, kan den ikke anfægtes (ved bortfald eller suspension), alene fordi den begunstigede flytter sin bopæl til en anden medlemsstats område, ganske uanset om hjemstatens lovgivning som betingelse for ret til eller faktisk betaling af ydelser kræver bopæl på statsterritoriet. Med hensyn til den anden bestemmelse har la Caisse imidlertid fastholdt, at selv om de *generelle* formål med EØF-traktatens artikler 48-51 klart omfatter ønsket om, at vandrende arbejdstageres rettigheder *i princippet* skal opretholdes uafhængigt af, om arbejdstagerne flytter inden for Fællesskabet, har artikel 51, litra *b)*, ikke desto mindre præcist defineret det formål, som Rådet her skal forfølge. Dette formål er alene af sikre den faktiske betaling af ydelser, når de skal udbetales i henhold til en given national lovgivning, og når de i princippet fortabes i tilfælde af flytning inden for Fællesskabet. Artikel 51, litra b), forbyder ikke Rådet at foretage et simpelt valg, når to lovgivninger er anvendelige, og der skal foretages et valg mellem dem for at undgå kumulation af ydelser. Svaret på det første af de spørgsmål, som la Caisse har formuleret, er altså klart benægtende, da EØF-traktatens artikel 51, litra b), ikke pålægger Rådet at foretage er valg, hvorved to lovgivninger kombineres, således at arbejdstagerne bevarer fordelen ved den

gunstigste lovgivning. Ved at bestemme, at de forfaldne ydelser faktisk skal betales af bopælsstaten — hvilket Rådet har begrænset sig til ifølge la Caisse's fortolkning af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 — har Rådet følgelig ikke tilsidesat de præcise formål, som den skal forfølge ifølge EØF-traktatens artikel 51, litra b).

Med hensyn til det *andet* af de spørgsmål, som la Caisse har formuleret, har denne først udtrykt tvivl med hensyn til den opfattelse, hvorefter Rådet — som udtrykkeligt er bemyndiget til at fravige bopælsbetingelsen, når opfyldelsen af denne betingelse bevirker, at retten til sociale ydelser, som der er krav på i en medlemsstat, bortfalder, og at enhver ret til sociale ydelser bortfalder, når der ikke består nogen ret i en anden stat — har en tilstrækkelig skønsmargen til at bestemme, at i tilfælde af konkurrerende anvendelse af flere nationale lovgivninger gælder antikumulationsbestemmelsen kun delvis, og retten til den »forskel« som der her er tale om, holdes åben. La Caisse mener, at den mekanisme, der er foreskrevet i EØF-traktatens artikel 51, som Domstolen allerede har fremhævet, i det væsentlige er en mekanisme til at bestemme, hvilken national lovgivning der skal anvendes, så at sige en international-privatretlig mekanisme betragtet i fællesskabsretsordenens regie. Det følger heraf, at når en national lovgivning er udpeget som anvendelig ved »henvisningsreglen« i den fællesskabsforordning, der er udstedt til gennemførelse af EØF-traktatens artikel 51, skal denne lovgivning anvendes med hele sit gældende materielle indhold, herunder bopælsbetingelsen. Set under denne synsvinkel er Rådet kun bemyndiget til at fravige den i den nationale lov fastsatte bopælsbetingelse i det ene tilfælde, som udtrykkeligt er nævnt i EØF-traktatens artikel 51 (sikre faktisk betaling af ydelser, som ville fortabes som følge af en flytning inden for Fællesskabet) og ikke i andre tilfælde (konkurrerende anvendelse af lovgivninger, der fastsætter ydelser af forskellig størrelse). Som konklusion mener la Caisse, at i sin aktuelle form har artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 ikke til formål at sikre, at rettigheder erhvervet i hjemstaten opretholdes med hensyn til den del af ydelserne, der er højere end de ydelser, der skal udbetales i bopælsstaten, når den nationale lovgivning ikke bestemmer dette. Artiklen kan kun fortolkes således, altså i strid med sin ordlyds bogstavelige betydning, såfremt EØF-traktatens artikel 51, litra b), antages at pålægge Rådet en forpligtelse til at sikre gennemførelsen af dette formål, og hvis det følgelig antages, at bestemmelsen skal fortolkes således, for at den fortsat kan være gyldig på baggrund af EØF-traktatens artikel 51, litra b). Efter la Caisse's opfattelse ligger der ikke en sådan forpligtelse i den nævnte artikel i EØF-traktaten.

Med hensyn til spørgsmålet, hvorledes artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes, mener la Caisse, at den skal fortolkes i overensstemmelse med sin ordlyds normale betydning, altså således, at når en person har ret til de i artikel 77, stk. 1, nævnte ydelser efter lovgivningen i flere medlemsstater, udbetales ydelserne efter lovgivningen i den af disse stater, på hvis område den begunstigede er bosat, og kun efter denne, uden at der herudover, hvis bestemmelsen ikke giver hjemmel hertil, er nogen ret til forskellen mellem den således udbetalte ydelse og den hypotetisk højere ydelse, som skulle udbetales i henhold til en anden medlemsstats lovgivning.

Derfor skulle artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 kun fortolkes således, at den trods sin udtrykkelige ordlyd bevirker, at der fortsat sker delvis anvendelse af en anden medlemsstats lovgivning end bopælsstatens, såfremt det var blevet fastslået, at EØF-traktatens artikel 51, litra b), foreskriver en sådan løsning, hvilket ifølge la Caisse klart ikke er tilfældet.

Med hensyn til gyldigheden af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 er la Caisse af den opfattelse, at hvis det erkendes, at EØF-traktatens artikel 51, litra b), kun tillader Rådet at indføre en ordning, der sikrer faktisk betaling af ydelser, må det deraf udledes, at når der består en ret til ydelser i henhold til flere nationale lovgivninger, har Rådet kun kompetence til ved et forbud mod dobbeltydelser at udpege den nationale lovgivning, som alene skal anvendes. Det må ligeledes udledes heraf, at Rådet kun kan udpege en national lovgivning som den anvendelige, selv hvis bopælsbetingelsen i den nationale lovgivning ikke er opfyldt, såfremt den begunstigede ville blive berøvet enhver ydelse, hvis denne nationale lovgivning ikke fandt anvendelse. Den modsatte fortolkning vil, selv om den tidligere er blevet antaget af Domstolen, ifølge la Caisse bevirke, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 bliver ugyldig i henhold til EØF-traktatens artikel 51, litra b).

Som konklusion på sin argumentation har la Caisse foreslået, at de af Belgiens Cour de cassation forelagte spørgsmål besvares således:

Første spørgsmål

»Traktatens artikel 51, litra b), skal fortolkes således, at den kun pålægger Ministerrådet at indføre en ordning, der sikrer faktisk betaling af ydelser til personer, som bor på medlemsstaternes område, og med henblik på dette ene formål at udelukke anvendelse af sådanne medlemsstaters lovgivning, som bevirker, at personer, der bor på en anden medlemsstats område, berøves disse ydelser; det følger heraf, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at når en arbejdstager har ret til pension eller rente efter lovgivningen i flere medlemsstater, udbetales ydelserne, uanset på hvilken af disse medlemsstaters område den pensions- eller renteberettigede person bor, efter bopælsstatens lovgivning, hvis retten til en af ydelserne består i henhold til denne stats lovgivning, og med udelukkelse af en enhver ydelse eller del af ydelse i henhold til en anden stats lovgivning.«

Andet spørgsmål

»Traktatens artikel 51, litra b), skal fortolkes således, at den ikke bemyndiger Ministerrådet til at indføre en ordning, hvorved retten til at få udbetalt børnetilskud af den stat, på hvis område en invalidepensionist bor, ikke medfører bortfald af retten til højere ydelser, som tidligere er erhvervet i en anden medlemsstat, eller i hvert fald til et supplerende beløb lig med forskellen mellem de to beløb, hvorved der til fordel for den begunstigede stiftes en ret, som ingen af de nationale lovgivninger har indført. Det følger heraf, at hvis artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skulle fortolkes således, at den indførte en sådan ordning, ville artiklen ikke være gyldig i henhold til traktatens artikel 51, litra b)«.

I sit indlæg for Domstolen har Salvatore *Patteri* anført, at hans flytning af bopæl

til Italien ikke har medført bortfald af den tidligere erhvervede ret til børnetilskud i Belgien, og at han i henhold til Domstolens praksis skal have udbetalt forskellen mellem ydelserne i henhold til den belgiske lovgivning og ydelserne i henhold til den italienske lovgivning. Efter hans opfattelse bestemmer artikel 77 i forordning nr. 1408/71 følgende om udbetaling af børnetilskud:

a) når den vandrende arbejdstager har ret til pension eller rente i en enkelt medlemsstat, udbetales børnetilskuddet ham efter lovgivningen i denne stat (stk. 2, litra a));

b) når den vandrende arbejdstager har ret til pension eller rente i flere medlemsstater, udbetales børnetilskuddene ham i prioritetsorden efter lovgivningen i den stat, hvor han bor (stk. 2, litra b), i)), subsidiært efter lovgivningen i den stat, hvor han har tilbagelagt sin længste forsikringsperiode (stk. 2, litra b), ii)).

Ved afgørelsen af, hvilken lovgivning der skal anvendes, og følgelig hvilken institution der skal påtage sig betalingen af ydelserne, må man tage den socialsikredes situation i betragtning på det tidspunkt, hvor den begivenhed indtræffer, som giver ret til ydelserne (bevilling af invalidepension). Ændring af bopælen giver blot anledning til en lovkonflikt, som må reguleres i overensstemmelse med Domstolens praksis på området (dommene *Laterza*, sag 733/79, *Gravina*, sag 807/79, og *D'Amario*, sag 320/82, hvortil der for fremtiden er truffet gennemførelsesbestemmelser ved afgørelse nr. 122 af 20. april 1983 fra De europæiske Fællesskabers administrative Kommission for vandrende arbejdstageres sociale sikring (EFT C 295 af 2. 11. 1983).

I øvrigt har Patteri bemærket, at artikel 90, stk. 1, i forordning nr. 574/72 bestemmer, at en ansøger for at opnå ydelser i medfør af artikel 77 eller 78 i forordning nr. 1408/71 skal indgive begæring til institutionen på sit bopælssted efter reglerne i den lovgivning, som gælder for denne institution. Det synes klart, at denne formalitet skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor rettigheden fastslås. Endvidere bestemmer artikel 92 i forordning nr. 574/72, at enhver, der modtager ydelser i medfør af artikel 77 eller artikel 78 i forordning nr. 1408/71, skal underrette den institution, der udbetaler disse ydelser, om blandt andet enhver bopælsforandring, som kan medføre tab af den allerede erhvervede ret til ydelser. Ifølge Patteri må der endelig tages hensyn til, at spørgsmålet om kumulation af børnetilskud i henhold til belgisk lovgivning med ydelser af samme art i henhold til andre lovgivninger eller administrative bestemmelser er reguleret i belgisk ret ved artikel 60 i lovbekendtgørelsen om børnetilskud som ændret ved bekendtgørelse af 15. juli 1982, offentliggjort i *Moniteur belge* af 20. juli 1982, s. 8393.

Med hensyn til det af la Caisse anførte, hvorefter belgisk lovgivning ikke hjemler tilskud til børn, der er opvokset uden for belgisk område (artikel 51, sidste stykke, lovbekendtgørelse af 19. 12. 1939), har Patteri gjort gældende, at en sådan territorialklausul ifølge EØF-traktatens artikel 51, litra b), ikke har nogen retsvirkning. Under henvisning til Domstolens dom af 20. oktober 1977 i sag 32/77, *Giuliani*, har han anført, at EØF-

traktatens artikel 51 anfører to formål, som er adskilte. Denne artikels litra b) sikrer, uafhængigt af reglerne om periodesammenlægning og proratatemporis, betaling af socialsikringsydelser på alle medlemsstaternes områder. Bopælsklausulen i artikel 51, sidste stykke, i den belgiske lovbekendtgørelse om børnetilskud er følgelig ophævet udtrykkeligt ved EØF-traktatens artikel 51, litra b), og stiltiende ved artikel 10 i forordning nr. 1408/71, da udbetaling af børnetilskud til forhøjet invaliditetssats i henhold til belgisk lovgivning er afhængig af, om pensionen bevilges (lovbekendtgørelsens artikel 56, stk. 2, 1. afsnit, litra b)). Det følger heraf, at en vandrende arbejdstager frit kan eksportere sin pension og de hermed forbundne ydelser til enhver anden medlemsstat. Sammenfattende mener Patteri, at la Caisse er berettiget til at anvende den førnævnte artikel 60 i den belgiske lovbekendtgørelse, og at trække det italienske børnetilskud fra det belgiske børnetilskud. Han har derfor foreslået, at Domstolen bekræfter den praksis, der er etableret ved dommene *Laterza*, sag 733/79, *Gravina*, sag 807/79, og *D'Amario*, sag 320/82, og har tilføjet, at artikel 77 i forordning nr. 1408/71 fortolket på denne måde ikke er i strid med EØF-traktatens artikel 51.

Rådet for De europæiske Fællesskaber har afgivet indlæg til forsvar for gyldigheden af artikel 77, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71, som det har udstedt. Under henvisning til de foranstaltninger, der er nævnt i EØF-traktatens artikel 3, og til formålene med samme traktats artikler 48-51 mener Rådet, at ordlyden af artikel 51 samt dens placering i kapitlet om arbejdskraftens frie bevægelighed, som er et af Fællesskabets grundlæggende principper, klart viser, at indførelse af foranstaltninger på området for social sikring er underordnet kravet om at gennemføre den frie bevægelighed. Rådet erkender, at bortset fra de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre sammenlægning af alle de tidsrum, som kan tages i betragtning i de forskellige nationale lovgivninger, og for at gøre det muligt for den vandrende arbejdstager at modtage ydelserne, uanset hvor han bor i EF, gives der ingen anden præcision i artikel 51 af, hvorledes Rådet skal nå det i artiklen definerede generelle formål. Rådet har henvist til, at EØF-traktatens artikel 51 har til formål at få vedtaget foranstaltninger, »der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed« og Rådet mener derfor på baggrund af Domstolens fortolkning af denne bestemmelse i den nævnte *Laterza*-dom, at artikel 51 ikke blot tillader Rådet, men forpligter Rådet til at indføre bestemmelser, som i alle tilfælde beskytter de rettigheder, som vandrende arbejdstagere har erhvervet i henhold til national ret. Rådet deler de synspunkter, som Domstolen har udtrykt i de nævnte *Rossi*- og *Laterza*-domme, og det bemærker, at De europæiske Fællesskabers administrative Kommission for vandrende arbejdstageres sociale sikring i sin afgørelse nr. 122 af 20. april 1983 bekræftede denne retstilstand ved at bestemme, at vandrende arbejdstageres rettigheder i henhold til national ret ikke kan reduceres (EFT C 295 af 2. 11. 1983).

Sammenfattende har Rådet anmodet Domstolen om i denne sag at statuere, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 i det omfang, den giver arbejdstagerne andre rettigheder end dem, der alene er afledt af national ret, er gyldig, og at fastholde sin praksis i *Laterza*-sagen, 733/79.

Det indlæg, som *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* har indgivet, koncentrerer sig i første række om fortolkningen af EØF-traktatens artikel 51, da det gyldighedsspørgsmål, som er genstand for det andet præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, tilsyneladende kun opstår i det omfang, EØF-traktatens artikel 51 har den mere begrænsede retsvirkning, som la Caisse tillægger den. Kommissionen kan imidlertid ikke tilslutte sig la Caisse's fortolkning af artiklen. Kommissionen har herved anført, at Domstolen har fastslået rækkevidden af artikel 51 allerede i de første domme om social sikring og har således udtalt, at »da indførelsen af en så vidtgående frihed som muligt for arbejdskraftens bevægelighed ... hører til Fællesskabets grundlag, må den udgøre hovedformålet med artikel 51 og er derfor retningsgivende for fortolkningen af de forordninger, der er vedtaget til gennemførelse af denne artikel« se *Unger*-dommen af 19. marts 1964, sag 75/63, Sml. 1954-1964, s. 471, jfr. s. 474, og tydeliggjort i *Nonnenmacher*-dommen af 9. juni 1964, sag 92/63, Sml. 1954-1964, s. 491; org. ref. Rec. s. 557, jfr. s. 573. På denne baggrund har Domstolen formuleret et af de grundlæggende fortolkningsprincipper for socialsikringsforordningerne i lyset af formålene med artikel 51, nemlig princippet om opretholdelse af erhvervede rettigheder: »formålet med traktatens artikler 48-51 ville ikke blive nået, men tilsidesat, hvis arbejdstageren for at gøre brug af den frie bevægelighed, som er sikret ham, ville fortabe rettigheder, som allerede er erhvervet i en af medlemsstaterne, uden at de blev erstattet af mindst tilsvarende ydelser«, *van der Veen*-dommen af 15. juli 1964, sag 100/63, Sml. 1954-1964, s. 527; org. ref. Sml. 1964, s. 1105, jfr. s. 1124.

Efter Kommissionens opfattelse er det således klart, at artikel 51 ikke, som la Caisse hævder, kan reduceres til en regel, som blot bestemmer, at der skal indføres dels en ordning om periodesammenlægning, dels en ordning om eksport af ydelser. Kommissionen har herved henvist til generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse af 21. februar 1979 i sag 139/78, *Coccioli,* Sml. 1979, s. 1003, hvori det anføres, at det afgørende moment i fortolkningen af artikel 51 er henvisningen i bestemmelsens 1. afsnit til »de foranstaltninger [vedrørende social sikring], der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«. Rådets kompetence er defineret og afgrænset ved kravet om, også inden for socialsikringen, at garantere en faktisk og effektiv fri bevægelighed.

La Caisse's henvisning til artikel 51, sidste afsnit, vedrørende foranstaltninger, der kan sikre faktisk betaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere, omhandler kun et af de *midler,* som kan benyttes, således som det ifølge Kommissionen fremgår af selve ordlyden af artikel 51 (»... især ...«). Forordning nr. 1408/71, som er udstedt i henhold til artikel 51, indeholder følgelig, ud over bestemmelser til gennemførelse af periodesammenlægning og eksport af ydelser, som er nævnt i artikel 51, flere bestemmelser, der har til formål at sikre arbejdstagernes frie bevægelighed ved at gribe ind i selve eksistensen af retten til

ydelser. Kommissionen har givet to illustrationer heraf, den ene vedrørende arbejdsløshedsydelser (*Coccioli*-dommen af 20. 3. 1979, sag 139/78, Sml. 1979, s. 991), den anden vedrørende invaliditetsydelser (sag 181/83, *Weber*, Kommissionens indlæg). Periodesammenlægning (artikel 51, litra a)), og eksport af ydelser (artikel 51, litra b)) er ikke *formålene* med artikel 51, men to nødvendige *foranstaltninger* for at sikre formålet, som er arbejdstagernes frie bevægelighed. La Caisse har følgelig forvekslet formålene og de midler, som gør det muligt at opnå disse formål. Efter Kommissionens opfattelse bemyndiger EØF-traktatens artikel 51 Rådet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre arbejdstagerne en *faktisk* fri bevægelighed. Det følger heraf, at arbejdstageren ikke kan stilles ringere ved selve udøvelsen af den ret til fri bevægelighed, som er garanteret ham. Når Domstolen i hele sin praksis vedrørende social sikring har pointeret, at forordningerne om vandrende arbejdstageres sociale sikring ikke har indført en fælles socialsikringsordning, men har ladet forskellige ordninger bestå, som skaber forskellige krav over for forskellige institutioner, er det ifølge Kommissionen netop for at undgå, at man i almindelighed foretager en sammenlægning af forsikringsforløb, som medfører tab af rettigheder, der er erhvervet enten i henhold til den nationale ret alene eller i henhold til national ret suppleret af fællesskabsretten. Der henvises her til *Petroni*-dommen af 21. oktober 1975, sag 24/75, Sml. 1975, s. 1149.

Med hensyn til den fortolkning, der i *Laterza*-dommen er givet af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71, mener Kommissionen, at den falder i tråd med betydningen af EØF-traktatens artikel 51. Domstolen har udtalt, at artiklerne 77-79 i forordning nr. 1408/71 også skal fortolkes i lyset af EØF-traktatens artikler 40-51. Domstolen har således henvist til princippet om velerhvervede rettigheder, hvorefter Fællesskabets regler, bortset fra udtrykkelige undtagelser i overensstemmelse med EØF-traktatens formål, ikke kan anvendes således, at en vandrende arbejdstager eller dennes ydelsesberettigede pårørende fratages en del af ydelserne efter en medlemsstats lovgivning (*Rossi*-dommen af 6. 3. 1979, sag 100/78, Sml. 1979, s. 831, som den nævnte *Laterza*-dom henviser til). Kommissionen har anført, at generaladvokat Capotorti i *Rossi*-sagen mente, at retten til supplerende børnetilskud måtte anerkendes *uafhængigt af national ret*, og at det i overensstemmelse med de almindelige principper, der ligger til grund for EØF-traktatens artikel 51, er fællesskabslovgivningen, som er direkte kilde til retten til en supplerende ydelse (Sml. 1979, s. 851). Domstolen har bekræftet denne opfattelses rigtighed ved i *Rossi*-dommen at henvise til de direkte rettigheder, som den ydelsesberettigede har »i medfør af national ret om nødvendigt suppleret med fællesskabsretten«. Kommissionen finder, at såvel den omstændighed, at artikel 77 i forordning nr. 1408/71 har karakter af en lovvalgsregel, som dens gyldighed som sådan ikke er til hinder for overholdelse af de almindelige principper, som Domstolens righoldige praksis har udledt af traktatens artikel 51, således som generaladvokat Rozès har henvist til i sit forslag til afgørelse i sag 320/82, *D'Amario* (dom af 24. 11. 1983, som på ny bekræfter princippet om udbetaling af den gunstigste ydelse.

Endelig har Kommissionen fremhævet, at Patteri ubestrideligt havde ret til belgiske børnetilskud, før han flyttede sin og familiens bopæl til Italien den 9. august 1979. Det er altså faktisk selve udøvelsen af retten til fri bevægelighed, som medfører tab af en ydelse erhvervet alene i henhold til national ret. Efter Kommissionens opfattelse foreligger der således en yderligere omstændighed, som berettiger, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i dette tilfælde fortolkes i overensstemmelse med *Laterza*-dommen.

Endelig mener Kommissionen, at det står fast, at i det omfang artikel 51, stk. 3, i lovbekendtgørelsen om børnetilskud anvendes på personer omfattet af forordning nr. 1408/71, er den i strid med formålene med EØF-traktatens artikler 48-51. Den omstændighed, at EØF-traktatens og gennemførelsesforordningernes bestemmelser om ophævelse af bopælsklausuler er umiddelbart anvendelige, befrier ikke medlemsstaterne for deres forpligtelse i henhold til traktaten til at tilpasse deres nationale lovgivning til kravene om overholdelse af fællesskabsretsordenen (dom af 4. 4. 1979, sag 167/73, *Kommissionen* mod *Den franske Republik*, *Sml.* 1974, s. 359). Kommissionen mener følgelig, at de belgiske institutioner ikke længere gyldigt kan anvende en national bestemmelse, som skulle have været ændret, på fællesskabsborgere.

Kommissionen har foreslået følgende svar på spørgsmålene:

»1. EØF-traktatens artikel 51 har til formål at indføre og sikre en så fuldstændig fri bevægelighed for arbejdstagerne som muligt. Dette ville ikke blive opnået, men tilsidesat, hvis arbejdstageren for at gøre brug af den frie bevægelighed, som er sikret ham, skulle fortabe de rettigheder, som er erhvervet enten i henhold til national ret alene eller i henhold til national ret suppleret med fællesskabsretten. Ud fra denne synsvinkel skal forordning nr. 1408/71 ved fastsættelsen og udviklingen af reglerne for koordination af de nationale lovgivninger sikre den arbejdstager, som flytter inden for Fællesskabet, samtlige de ydelser, der er erhvervet i de forskellige medlemsstater, indtil det højeste af disse beløb.

2. Artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at retten til at få udbetalt børnetilskud fra den medlemsstat, på hvis område en invalidepensionist bor, ikke medfører fortabelse af den tidligere erhvervede ret til at få udbetalt højere børnetilskud fra en anden medlemsstat. Når de børnetilskud, der faktisk oppebæres i bopælsmedlemsstaten, er lavere end de ydelser, der er fastsat i en anden medlemsstats lovgivning, har arbejdstageren ret til at få udbetalt et supplerende beløb, som er lig med forskellen mellem de to ydelser fra den kompetente institution i den sidstnævnte medlemsstat.

3. Gennemgangen af de stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71.«

I sit indlæg for Domstolen har *Forbundsrepublikken Tysklands regering* med hensyn til fortolkningen af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 henvist til bestemmelsens ordlyd, til opbygningen af forordningens kapitel 8 og endelig til en sammenligning

af denne med opbygningen af kapitel 7. Ifølge den tyske regering viser den pågældende bestemmelses ordlyd, at der kun består et krav over for bopælsmedlemsstaten og ikke over for en anden medlemsstat. De øvrige regler i forordningens kapitel 8 går ligeledes ud på, at der i hvert enkelt tilfælde kun skal være én medlemsstat, som er forpligtet til at udbetale ydelser enten til børn, der forsørges af pensionister eller rentemodtagere, eller til børn, der har mistet begge forældre eller en af dem. Forordningens kapitel 7 er ligeledes baseret på det princip, at det i hvert enkelt tilfælde kun påhviler en enkelt medlemsstat at udbetale familieydelser og børnetilskud. Ifølge dette kapitel bestemmes det efter princippet om bopælsstaten, hvilken medlemsstat det påhviler at udbetale ydelsen (artikel 73, stk. 2). Forordningens forfattere har altså ikke sluttet af EØF-traktatens artikel 51, at det altid er den højeste ydelse, som skal udbetales, eller at ydelser fra to medlemsstater kan kumuleres. Ellers ville det ikke have været nødvendigt at fastsætte forordningens artikel 73, stk. 2, eller artikel 74, stk. 2, hvorefter der skal udbetales børnetilskud efter lovgivningen i den stat, på hvis område familiemedlemmerne bor (idet disse ydelser i almindelighed er lavere end ydelserne i henhold til lovgivningen i arbejdstagerens beskæftigelsesstat).

Såfremt kassationsindstævnte ifølge belgisk lovgivning har ret til ydelser, kan retten kun bortfalde, hvis der skal udbetales tilsvarende ydelser i henhold til bopælsmedlemsstatens lovgivning. I så fald anvendes forbudet mod dobbeltydelser kun delvis, og den eventuelle forskel skal udbetales som supplement. Den belgiske Cour de cassation har henledt opmærksomheden på, at artikel 51, stk. 3, i lovbekendtgørelsen om børnetilskud bestemmer, at der ikke skal udbetales børnetilskud til børn, der er opvokset uden for kongeriget. Efter den tyske regerings opfattelse har kassationsindstævnte således ikke efter belgisk lovgivning ret til børnetilskud. Ifølge den tyske regering skal de i artikel 77 i forordning nr. 1408/71 nævnte ydelser bidrage til børnenes underhold. Da udgifterne til underhold varierer afhængigt af leveomkostningerne i bopælsstaten, forekommer det derfor rimeligt ud fra et socialt synspunkt, at tilskud til børn, der bor i Italien, ydes i henhold til italiensk lovgivning.

Den tyske regering har sammenfattende anført, at der ud fra et fællesskabsretligt synspunkt i det foreliggende tilfælde ikke består nogen ret til belgiske børnetilskud.

Den italienske Republiks regering har i sit indlæg udtrykt tvivl om rigtigheden og strengheden af den definition, som den forelæggende ret har givet af, hvilke foranstaltninger forordning nr. 1408/71 kan fastsætte, nemlig foranstaltninger, »der gør det muligt at sikre en faktisk betaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere, idet disse ydelser fortsat udelukkende med hensyn til betingelser og størrelse reguleres af andre ordninger, som skaber forskellige krav over for forskellige institutioner«. Efter den italienske regerings opfattelse lægger denne formulering vægten på aspekter, som udelukkende står i forbindelse med *midlerne* — det vil i det væsentlige sige fællesskabslovgivningens teknik — og ikke med de *mål*, som den ordning, der er forudset i EØF-traktatens artikel 51, uden undtagelse skal være i overensstemmelse med. Der er vel ikke tvivl om, at arbejdstagernes sociale sikring på Fællesskabets område er sikret ved de forskellige nationale lovgivninger og institutioner, som i fuld uafhængighed fastsætter de forudsætninger, betingelser og materi-

elle regler, som er bestemmende for arbejdstagernes ret til sociale sikringsydelser. Men fællesskabsbestemmelserne har så på deres måde i virkeligheden den funktion at koordinere de nationale ordninger, for at de vandrende arbejdstagere kan sikres en fuldstændig og tilfredsstillende beskyttelse. Herved er det ikke tilstrækkeligt kun at tage EØF-traktatens artikel 51, litra a) og b), i betragtning, som spørgsmålet synes at være begrænset til. Domstolens praksis har allerede angivet en videre synsvinkel, idet den tager som udgangspunkt, at »traktatens artikler 48-51 danner grundlag, ramme og grænse for forordningerne om social sikring af vandrende arbejdstagere« (dom af 21. 10. 1975, sag 24/75, *Petroni*, nævnt ovenfor). Fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 skal følge den retningslinje, at der deraf skal uddrages de materielle regler og de virkninger, som er i overensstemmelse med traktatens formål med hensyn til arbejdstagernes frie bevægelighed; pr. definition kan en fortolkning, der fører til et sådant resultat, ikke indebære, at forordningsbestemmelsen forstået på denne måde er i strid med traktatens artikel 51. På det punkt mener den italienske regering, at Domstolens praksis gentagne gange har fastslået, at det er uforeneligt med principperne om arbejdskraftens frie bevægelighed at anvende en fællesskabsbestemmelse på et grundlag, hvorefter arbejdstageren på grund af sin flytning inden for Fællesskabets område (som er udøvelsen af en ret, der er sikret af EØF-traktaten) vil miste socialsikringsydelser, som han har erhvervet ret til i henhold til en medlemsstats lovgivning.

Efter den italienske regerings opfattelse indebærer den sociale sikrings nuværende struktur inden for Fællesskabets rammer, at arbejdstageren, for så vidt han bor i sit hjemland, fuldstændigt og udelukkende er omfattet af dette lands socialsikringslove, mens hans sociale beskyttelse ved flytning inden for Fællesskabet automatisk straks henhører under fællesskabsretten. Denne skal så under hensyntagen til de formål, der er fastsat i EØF-traktatens artikler 48-51, regulere virkningerne af arbejdstagerens frie bevægelighed på de betingelser og nærmere bestemmelser, der er fastsat for erhvervelse af ret til sociale ydelser. Der kan således ikke være tale om, at fællesskabslovgivningen ikke sammen med de konkret relevante nationale bestemmelser har indflydelse på definitionen af den vandrende arbejdstagers sikringsmæssige »status«; man kan altså sige, at den enkeltes individuelle retsstilling afhænger af samvirket mellem de nationale bestemmelser og bestemmelserne i forordning nr. 1408/71. Fællesskabslovgivningens bidrag hertil er i et vist omfang at ændre de virkninger, som de nationale bestemmelser alene ellers ville have, idet disse ændringer lovligt kan være alle dem, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af EØF-traktatens principper for arbejdskraftens frie bevægelighed. Set under den synsvinkel kan artikel 51, sidste stykke, i den belgiske lovbekendtgørelse om børnetilskud kun tages i betragtning ved afgørelsen af, om den vandrende arbejdstager *har en ret* til ydelser, i det omfang forordning nr. 1408/71 tillader det. Når denne bestemmelse i belgisk ret knytter visse retsvirkninger til arbejdstagerens flytning inden for Fællesskabet, kommer den ind på det område, der dækkes af fællesskabsforordningen.

Henvisningen til uoverstigelige administrative vanskeligheder ved at gennemføre Domstolens *Laterza*-praksis kan

efter den italienske regerings opfattelse ikke være afgørende. I modsat fald ville man til syvende og sidst på forvaltningseffektivitetens alter ofre rettigheder, hvis grundlag netop er de originære retsgrundsætninger, som udgør fællesskabsretsordenen.

I betragtning af den logiske forbindelse mellem de to spørgsmål — idet det første leder frem til det andet — har den italienske regering foreslået et enkelt svar, der lyder således:

»Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 er ikke ugyldig, fordi en medlemsstats kompetente institution, når den anvender en af dens bestemmelser, navnlig artikel 77, stk. 2, litra b), i), har pligt til at udbetale en vandrende arbejdstager en ydelse, der er lig med forskellen mellem den ydelse, som er fastsat i denne medlemsstats lovgivning, og som med hensyn til adkomst, formål og art, er identisk med den tilsvarende ydelse, der er fastsat i en anden national lovgivning, når denne forpligtelse i forbindelse med den berettigedes eller hans familiemedlemmers flytning inden for Fællesskabet er nødvendig for at gennemføre de formål, der er fastsat i EØF-traktatens artikler 48-51.«

III — Mundtlig forhandling

Kassationsappellanten ved advokat Mahieu, den italienske regering ved P. G. Ferri som befuldmægtiget, EF-Rådet ved J. Carbery som befuldmægtiget og EF-Kommissionen ved advokat F. Herbert har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 30. maj 1984.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmøder den 21. juni 1984.

Præmisser

1 Ved dom af 3. oktober 1983, indgået til Domstolen den 25. oktober 1983, har Belgiens Cour de cassation i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 51 og artikel 77 i Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelsen af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), subsidiært vedrørende gyldigheden af forordningens artikel 77, stk. 2, litra b), i).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag om den kompetente belgiske socialinstitutions afgørelse om ikke at tildele en italiensk arbejdstager med ret til invalidepension såvel i Belgien som i Italien, hvor han nu bor, et supple-

rende børnetilskud fra 9. august 1979, som er lig med forskellen mellem de belgiske børnetilskud og de lavere italienske børnetilskud.

3 Det fremgår af de sagsakter, som den nationale ret har fremsendt, at den pågældende arbejdstager, som arbejdede i Belgien fra 28. juni 1956 til 31. juli 1971, i medfør af belgisk lovgivning oppebar børnetilskud, indtil han endeligt vendte tilbage til Italien den 9. august 1979. Efter denne dato nægtede den belgiske socialinstitution at udbetale ham forskellen mellem de belgiske børnetilskud, som han modtog indtil da, og de lavere børnetilskud, som han derefter fik udbetalt i Italien. Til støtte for sin afgørelse henviste institutionen til artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71, hvorefter de børnetilskud, som en arbejdstager med ret til pension eller rente efter lovgivningen i flere medlemsstater kan gøre krav på, uanset på hvilken medlemsstats område den berettigede eller hans børn bor, udbetales »efter lovgivningen i den af disse stater, på hvis område han er bosat, såfremt han dér har opnået ret til en af de i stk. 1 nævnte ydelser i medfør af denne stats lovgivning«.

4 Den belgiske socialinstitution fandt ikke, at dette spørgsmål allerede var afgjort, når henses til Domstolens fortolkning af disse bestemmelser i dommen af 12. juni 1980 *(Laterza,* sag 733/79, Sml., s. 1915). Ifølge den belgiske socialinstitution bemyndiger EØF-traktatens artikel 51 kun Rådet til at gennemføre sammenlægning af referenceperioder og faktisk betaling af ydelser til personer, der bor på medlemsstaternes områder, og i betragtning af disse begrænsninger kan artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 kun indeholde en henvisningsbestemmelse, der udpeger den nationale ret, der skal anvendes. Den belgiske institutionen mener derfor, at hvis artikel 77, stk. 2, litra b), i), skulle fortolkes således, at den stiftede en ret, som ikke er fastsat i nogen national lovgivning, ville den ikke være dækket af EØF-traktatens artikel 51.

5 Den pågældende arbejdstager har bestridt denne restriktive fortolkning af EØF-traktatens artikel 51 og af forordning nr. 1408/71, som medfører, at han mister de højere børnetilskud, som han ville have bevaret, såfremt han fortsat havde boet i Belgien.

6 En af Cour d'appel de Mons afsagt dom, som gav den pågældende arbejdstager medhold, er anket til Cour de cassation, som finder, at den påberåbte ankegrund rejste spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, der ikke

synes at have været forelagt Domstolen tidligere. Belgiens Cour de cassation har derfor forelagt følgende spørgsmål:

»1. Bemyndiger Rom-traktatens artikel 51 alene Ministerrådet til at træffe de foranstaltninger, der gør det muligt at sikre den faktiske betaling af sociale ydelser til vandrende arbejdstagere, idet betingelserne for og størrelsen af disse ydelser fortsat udelukkende reguleres af særskilte lovgivninger, der skaber indbyrdes forskellige krav over for forskellige institutioner, og skal bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, navnlig artikel 77, følgelig fortolkes således, at de kun stifter en umiddelbar ret til fordel for private i det omfang, det er nødvendigt for at opnå faktisk udbetaling af ydelser, idet betingelserne for og størrelsen af disse ydelser fortsat udelukkende reguleres af de nationale lovgivninger, således at den ovennævnte bestemmelse ikke til fordel for vandrende arbejdstagere kan stifte en umiddelbar ret til betaling fra myndighederne i en medlemsstat af børnetilskud, som ikke skal betales i henhold til denne medlemsstats nationale lov?

2. Såfremt artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at retten til at få udbetalt familieydelser fra den stat, på hvis område en invalidepensionist er bosat, ikke medfører bortfald af en tidligere erhvervet ret til at få udbetalt højere ydelser fra en anden medlemsstat, eller i hvert fald til en tillægsydelse, der svarer til forskellen mellem de to ydelser, idet artiklen til fordel for den berettigede stifter en ret, som ikke er hjemlet i de nationale lovgivninger, er forordning nr. 1408/71 da gyldig i forhold til Rom-traktatens artikel 51?«

7 Som den belgiske socialinstitution og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har bemærket, angår de to særskilte spørgsmål, som skal besvares af Domstolen, i virkeligheden kun ét problem, nemlig hvorledes EØF-traktatens artikel 51 skal fortolkes. Spørgsmålet om gyldigheden af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 kan kun komme på tale, såfremt EØF-traktatens artikel 51 har den begrænsede rækkevidde, som den belgiske socialinstitution tillægger den.

8 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 51, at de to dér angivne foranstaltninger — nemlig: »a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse, og b) betaling af

ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder« — kun er to mulige midler blandt en række foranstaltninger, som det tilkommer Rådet af træffe med henblik på at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed. At sikre denne er, som det er blevet fremhævet i en fast retspraksis (dommene af 19. 3. 1964, *Unger*, sag 75/63, Sml. 1954-1964, s. 471, af 9. 6. 1964, *Nonnenmacher*, sag 92/63, Sml. 1954-1964, s. 491; org. ref. Rec. 1964, s. 557, og af 15. 7. 1964, *van der Veen*, sag 100/63, Sml. 1954-1964, s. 527; org. ref. Rec. 1964, s. 1105), det grundlæggende formål med EØF-traktatens artikel 51. Den indskrænkende fortolkning af denne bestemmelse, som den belgiske socialinstitution går ind for, må derfor forkastes.

9 Som Domstolen gentagne gange har fremhævet, er formålet med EØF-traktatens artikel 51 retningsgivende for fortolkningen af de forordninger, som Rådet udsteder på området for vandrende arbejdstageres sociale sikring.

10 Domstolen har i direkte forlængelse af disse principper i den nævnte dom af 12. juni 1980 antaget, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 ikke kan fortolkes således, at en arbejdstager ved ombytning af ydelser, der er hjemlet i én medlemsstat, med ydelser, der er hjemlet i en anden medlemsstat, berøves de mest fordelagtige ydelser. Da formålet med EØF-traktatens artikel 51 kræver denne fortolkning, kan der ikke være tvivl om, at artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 fortolket således er gyldig i forhold til traktatens artikel 51.

11 Af disse grunde må de forelagte spørgsmål besvares således: såfremt de ydelser, der udbetales af bopælsstaten, i det i artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71 omhandlede tilfælde er lavere end de ydelser, der udbetales af den anden ydelsespligtige stat, bevarer arbejdstageren det højeste beløb og har ret til fra den kompetente socialinstitution i sidstnævnte stat at modtage en supplerende ydelse, som er lig med forskellen mellem de to ydelser; endvidere har gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i forordning nr. 1408/71.

Sagens omkostninger

12 De udgifter, der er afholdt af Rådet for De europæiske Fællesskaber, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Forbundsrepublikken Tysk-

lands regering og Den italienske Republiks regering, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Belgiens Cour de cassation ved dom af 3. oktober 1983, for ret:

1. **Såfremt den ydelse, der udbetales af bopælsstaten, i det tilfælde, der omhandles i artikel 77, stk. 2, litra b), i), i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), er lavere end den ydelse, der udbetales af den anden ydelsespligtige stat, bevarer arbejdstageren den højeste ydelse og har ret til fra den sidstnævnte stats kompetente socialinstitution at modtage en supplerende ydelse, som er lig med forskellen mellem de to ydelser.**

2. **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 77, stk. 2, litra b), i), i den nævnte forordning nr. 1408/71.**

Koopmans Bosco Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

T. Koopmans
Formand for første afdeling